

# Beperking

## Citation for published version (APA):

van Mierlo, J. G. A. (2002). Beperking. In N. A. A. Baakman, B. L. Becker, A. M. B. Michels, & JGA. V. Mierlo (Eds.), *Overheid en Onderneming. Een Inleiding* (pp. 290-310). Heerlen: Open Universiteit Nederland.

## Document status and date:

Published: 01/01/2002

## Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

## Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

## General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

[www.umlib.nl/taverne-license](http://www.umlib.nl/taverne-license)

## Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

[repository@maastrichtuniversity.nl](mailto:repository@maastrichtuniversity.nl)

providing details and we will investigate your claim.

## **Beperking**

- 1        Inleiding 235
- 2        Het begrip 'beperking' 235
- 3        Achtergronden van economische beperking 238
- 4        Casus: beleid ten aanzien van de luchtverontreiniging 241
- 4.1     Groei van de wetgeving 241
- 4.2     Vergunningen als instrument in het milieubeleid 242
- 4.3     Realisatie van de verwachtingen in de WLV en de WABM 246
- 4.4     Twee verklaringen voor de discrepantie tussen verwachtingen  
         en uitkomsten 249
- 5        Conclusie 251

# Beperking

J.G.A. van Mierlo

## 1 Inleiding

Dit hoofdstuk is gewijd aan beperking van ondernemingen door overheden. Beperking is de derde vorm van regulering van het bedrijfsleven door de overheid. De eerste vorm van overheidsregulering, ordening, is behandeld in hoofdstuk 11, terwijl de tweede vorm daarvan, stimulering, aan de orde is geweest in hoofdstuk 12. De laatste vorm, controle, zal onderwerp zijn van hoofdstuk 14. Ook voor beperking van ondernemingen door overheden geldt dat er niet alleen sprake is van doeleinden maar ook van instrumenten van een daarop gericht overheidsbeleid. Bovendien is er natuurlijk samenhang in dat beperkingsbeleid tussen de gehanteerde doeleinden en de instrumenten die ter verwezenlijking van die doeleinden (kunnen) worden aangewend.

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. In de volgende paragraaf wordt kort ingegaan op het begrip 'beperking'. De achtergronden van beperking van ondernemingen door overheden worden besproken in de derde paragraaf. In paragraaf 4 wordt een concreet geval van beperking van het bedrijfsleven door de overheid behandeld. Dit concrete geval ligt op het terrein van het milieubeleid dat door de overheid in Nederland wordt gevoerd, met name de onderdelen *algemene bepalingen milieuhygiëne* en de *luchtverontreiniging* die in de wetgeving zijn vervat en waarvoor het vergunningeninstrument wordt gebruikt. In de vijfde paragraaf wordt gepoogd uit dit concrete geval enkele algemene conclusies te trekken voor het beperkingsbeleid dat door de Nederlandse overheid ten aanzien van ondernemingen wordt gevoerd.

## 2 Het begrip 'beperking'

Beperking houdt in dat het aantal gedragsalternatieven dat iemand ter beschikking staat, wordt verminderd en heeft dus mede tot gevolg dat de keuze die daaruit wordt gemaakt, in een bepaalde richting wordt gestuurd. Het doel van beperking is dus hetzelfde als dat van stimulering, maar het instrument dat daartoe wordt gehanteerd is geheel anders: de gedragsalternatieven waaruit kan worden gekozen, worden niet uitgebreid maar juist ingeperkt. Dat kan via zowel ge- als verboden geschieden. Voor wat betreft hun uitwerking op de

keuzesituatie bestaat geen principieel maar wel een gradueel verschil tussen gebieden en verbieden. Beide wijzen van beperken maken het aantal gedragsalternatieven dat, zeg een onderneming, ter beschikking staat, kleiner. Alleen hebben geboden een wat verder gaande strekking, maar dat is afhankelijk van de keuzesituatie. Het kan echter ook niets uitmaken.

Een abstract voorbeeld kan een en ander verduidelijken. Stel dat een ondernemer in een bepaalde situatie, waarbij met beperking door de overheid nog geen rekening is gehouden, twee dingen kan doen. Hij heeft dan de keuze tussen gedragsalternatieven a en b. Als b nu verboden is, wordt de verzameling handelwijzen waaruit hij kan kiezen, beperkt tot alternatief a. Dat komt de facto uiteindelijk neer op het gebod 'doe a'. Zowel gebieden als verbieden maken het aantal gedragsalternatieven dat ter beschikking staat, dus kleiner. Daarom zijn beide beperkende maatregelen. Zijn er in een bepaalde beslis- of keuzesituatie meer dan twee gedragsalternatieven, en dat is in de praktijk vaak het geval, dan laat het verbieden van één alternatief meer keuzeruimte aan de onderneming over dan het uitvaardigen van een gebod. Een gebod beperkt het aantal keuzealternatieven vrijwel altijd tot één. Vrijwel altijd, maar niet echt altijd. Theoretisch is het namelijk mogelijk dat de overheid via een gebod het aantal keuzealternatieven beperkt tot meer dan één, bijvoorbeeld (in conditionele zin): 'als u x doet, moet u kiezen uit de alternatieven a, b en c'. De range beschikbare keuzealternatieven wordt door de overheid dan kleiner gemaakt (beperkt) dan de totale verzameling alternatieven, maar zij blijft toch groter dan één.

Nu geldt in onze rechtsorde in het algemeen dat alles is toegestaan dat niet verboden is. Verboden zijn daarmee primair. Geboden kennen wij in Nederland veel minder, en die verplichtingen tot een bepaalde handelwijze zijn in de meeste gevallen conditioneel. Dat wil zeggen, in de vorm van 'als u dit of dat verkiest te doen, dan moet u ook zus of zo handelen'. Bijvoorbeeld: als u werknemers in dienst hebt (conditie), bent u verplicht op hun salaris sociale premies en loonbelasting in te houden (gebod). Maar u bent natuurlijk helemaal niet verplicht om mensen in dienst te hebben. Aan het vallen onder een bepaalde verplichting gaat meestal een min of meer vrije keuze vooraf, die het gebod tot gevolg heeft. Maar naarmate de keuze door de druk van de omstandigheden minder vrij wordt, schuift zo'n conditioneel gebod op in de richting van een absoluut gebod. In de dagelijkse praktijk is er vaak weinig verschil. Bovendien is ieder gebod, conditioneel of niet, moeiteloos te herformuleren als een verbod, namelijk het verbod om na te laten wat onder de gegeven omstandigheden geboden is. Wij zullen het analytische onderscheid tussen ge- en verboden daarom in het vervolg van ons betoog laten rusten en net doen alsof beperken van ondernemingsgedrag door overheden gewoon het verbieden van gedragsalternatieven is. Omdat er geen principieel verschil is tussen gebieden en verbieden,

aangezien beide maatregelen het aantal gedragsalternatieven inperken, zullen wij steeds over verboden spreken als wij het over het beperken van ondernemingsgedrag door overheden hebben.

Overheden kunnen dus, en nu zijn wij weer terug bij de kern van de zaak, in beperkende zin optreden tegen ondernemingen en bedrijfsleven. In hoofdstuk 1 is al opgemerkt dat dit feitelijk het omgekeerde van stimuleren betekent, want het gaat erom bepaalde gedragingen van ondernemingen te voorkomen of binnen zekere grenzen te houden door ze te als het ware te conditioneren. Een dergelijke vorm van beperking (met twee varianten: absolute of conditionele uitsluiting van keuzealternatieven) wordt in de literatuur ook wel regulering genoemd. Omdat wij alle vier vormen van overheidsbeïnvloeding van ondernemingen (ordering, stimulering, beperking en controle) te zamen overheidsregulering hebben genoemd, gebruiken wij deze term hier niet om begripsverwarring te voorkomen. In deze context is het aanbrengen van beperkingen aan het ondernemingsgedrag een vorm van regulering.

Alweer kunnen wij, naar analogie met het voorafgaande, twee vormen onderscheiden: beperking door het absoluut of bijna absoluut uitsluiten van gedragsalternatieven en voorwaardelijke of conditionele uitsluiting. In het eerste geval van beperking wordt er met expliciete algemene verboden gewerkt. Een bepaalde activiteit mag dan niet meer worden ondernomen, tenzij dispensatie wordt verleend in uitzonderingsgevallen. In het tweede geval van beperking wordt er bijvoorbeeld met vergunningen gewerkt die de onderneming nodig heeft voor de uitoefening van (sommige van) haar activiteiten en die zij alleen krijgt wanneer wordt voldaan aan bepaalde voorwaarden. Men kan in dit verband denken aan het milieuvraagstuk (Wet algemene bepalingen milieuhygiëne), aan het veroorzaken van hinder (Hinderwet), aan het stellen van eisen van vakbekwaamheid (Vestigingswet), aan de arbeidsomstandigheden van de werknemers (Arbeidsomstandighedenwet) en aan vele andere zaken.

Alweer ook moeten wij het gemaakte onderscheid tussen absolute en conditionele of voorwaardelijke beperking voor de praktijk relativeren. Tussen beide vormen van beperking van ondernemingen door overheden bestaat in werkelijkheid namelijk geen scherp te trekken grens. De uitvaardiging van een algemeen verbod in combinatie met ontheffingsmogelijkheden gaat immers vloeiend over in beperking door vergunningverlening onder bepaalde voorwaarden. De empirische vraag is dan hoe ruim de dispensatiemogelijkheden zijn in het eerste geval, of hoe strikt de voorwaarden in het tweede geval. Taalkundig komt dit verschil overeen met het intentionele onderscheid tussen 'nee, tenzij' en 'ja, mits'. In de praktijk kunnen de vertrekpunten van het beperkende overheidsbeleid verschillen, maar de gevolgen van dit intentionele verschil kunnen heel wel identiek zijn (zie voor meer van dergelijke theoretische exercities bijvoorbeeld Bressers en Klok, 1986 en 1987).

Economische beperking van het bedrijfsleven door de overheid heeft tot doel, het aantal gedragsalternatieven voor de ondernemingen te verminderen om zo de ondernemingen te laten kiezen voor gedragsalternatieven die door de overheid het minst onwenselijk of het meest wenselijk worden geacht. In een gemengde economische orde bemoeit de overheid zich met het bedrijfsleven wanneer sprake is van zogeheten marktfalen (Wolfson, 1988, blz. 41-73). Marktfalen als algemene motivatie voor overheidsingrijpen is, zoals de lezer zich herinneren zal, al eerder aan de orde geweest.

Het houdt in dat coördinatie van de economische activiteiten die door ondernemingen worden ontplooid (productie en distributie van goederen en diensten) via het markt- en prijsmechanisme niet leidt tot een optimaal resultaat in de zin van een collectief welvaartsoptimum. Wanneer het productieproces of de geproduceerde goederen bepaalde technische kenmerken vertonen, geeft marktvoorziening wel ruim baan voor individuele rationaliteit van de ondernemingen, die daardoor in staat worden gesteld hun bedrijfseconomische optimum te verwezenlijken, maar zulks leidt niet tot de collectieve rationaliteit van een maatschappelijk economisch optimum. Het conflict tussen individuele en collectieve rationaliteit wordt theoretisch elegant geanalyseerd met behulp van onder meer het al eerder genoemde prisoner's dilemma (Olson, 1971<sup>2</sup> en Van den Doel en Van Velthoven, 1990).

Individuele en collectieve rationaliteit divergeren met name wanneer sprake is van zogeheten externe effecten in het productieproces of in de consumptie. Externe effecten zijn nevengevolgen van productie- of consumptieactiviteiten voor derden, die niet in de prijs van de betrokken goederen zijn verrekend (Hennipman, 1977, blz. 180-189). Omdat die gevolgen niet in de prijzen zijn verrekend, wordt geen rekening gehouden met de belangen van derden, die niet bij de economische transactie zijn betrokken. Externe effecten kunnen zowel een positief als een negatief karakter dragen. Van positieve externe effecten is sprake wanneer de maatschappelijke baten van productie of consumptie groter zijn dan de bedrijfseconomische baten. Negatieve externe effecten houden in dat de maatschappelijke kosten van productie- of consumptiebeslissingen groter zijn dan de bedrijfseconomische kosten daarvan.

De welvaartstheorie (Hartog, 1981<sup>3</sup>) leert dat wanneer positieve externe effecten in het geding zijn, de overheid de productie of consumptie van dergelijke goederen dient te bevorderen om een maatschappelijk optimum tot stand te brengen.

In de theoretische markteconomische literatuur wordt ook een oplossing zonder overheid, dus toch via het marktmechanisme, voorgesteld. Via uitbreiding van de vrij verhandelbare individuele eigendomsrechten, zouden externe effecten alsnog in de prijzen verdisconteerd kunnen

worden. Deze benadering staat bekend als het Coase-theorema (naar de bedenker ervan, R. Coase, *The problem of social cost*) en vormt de basis van de economische theorie van de eigendomsrechten (property rights) en van de transactiekostentheorie (Mueller, 1989).

Die - wel zeer theoretische - gedachtengang zullen we hier echter niet verder uitwerken. We gaan er dus vanuit dat externe effecten zich niet via de markt laten verdisconteren.

Voor wat betreft positieve externe effecten kan met dat argument het stimuleringsbeleid van de overheid worden verdedigd. In het vorige hoofdstuk hebben wij daarvan een mooi voorbeeld behandeld, te weten het technologiestimuleringsbeleid van de Nederlandse overheid.

Wanneer daarentegen sprake is van negatieve externe effecten dient de overheid de produktie of consumptie van dergelijke goederen af te remmen. Met dit motief kan het beperkingsbeleid van de overheid worden beargumenteerd.

Sedert de jaren zeventig wordt ons natuurlijk leefmilieu in toenemende mate bedreigd door het optreden van negatieve externe effecten in het produktie- en consumptieproces. De wetenschappelijke aandacht voor dit grote probleem is zo'n twintig jaar geleden gevraagd door publikaties van economen als Mishan (*De kosten van de economische groei*, 1967; zie ook Mishan, 1977) en in Nederland Hueting (*Nieuwe schaarste en economische groei*, 1974). De natuurbeschermers, met name de biologen, signaleerden het probleem echter nog veel eerder. Het vroegste, in veel moderne talen vertaalde boek in dit verband is Rachel Carson's *Silent spring* uit het begin van de jaren vijftig, waarin het wanstaltig gebruik van het bestrijdingsmiddel DDT in de landbouw aan de kaak wordt gesteld. De politieke strijd tegen DDT is door dit boek op gang gebracht en heeft uiteindelijk geleid tot een algemeen verbod van dit bestrijdingsmiddel. In 1971 kwam het befaamde rapport van de Club van Rome, getiteld *Grenzen aan de groei*, waarin biologen, economen en informatici op uitnodiging van bezorgde topondernemers met behulp van zogeheten wereldsysteemmodellen met name de fysieke milieugrenzen (uitputting van grondstoffen en vervuiling van het milieu) onderzochten. Het onderzoek werd uitgevoerd aan het beroemde Massachusetts Institute of Technology (MIT) onder leiding van Dennis Meadows. Sindsdien zijn vele uitspraken uit het rapport bekritiseerd en ook achterhaald, maar dat heeft meer te maken met de gehanteerde uitgangspunten en veronderstellingen van het model (met name ten aanzien van de wereldvoorraad aan uitputbare grondstoffen en van de vlucht van de technologische ontwikkeling) dan met de gehanteerde modelmatige aanpak zelf. De kritiek kon in elk geval niet voorkomen dat het milieuprobleem onder ieders aandacht kwam.

In de jaren tachtig heeft dit geleid tot een groeiende stroom publikaties van Nederlandse bestuurskundigen (Bressers, 1983; Aalders, 1984; Addink, 1987; Van der Tak, 1988 en Van der Doelen, 1989) over het gevoerde overheidsbeleid ten aanzien van verschillende onderdelen van

het milieuvraagstuk. Er lijkt een consensus gegroeid over de noodzaak van een beperkend overheidsbeleid op dit terrein: de overheid dient de negatieve externe milieu-effecten van vooral de produktie op de een of andere wijze in te perken en (absoluut of relatief) te conditioneren. De vraag luidt dan welke instrumenten de overheid voor zo'n beperkend beleid ter beschikking staan en welke combinatie van beleidsinstrumenten uit de oogpunten van doelmatigheid en doeltreffendheid van het overheidsbeleid optimaal is.

In het milieubeleid heeft de discussie zich toegespitst op twee typen instrumenten die de negatieve externe effecten in het produktieproces kunnen beperken, te weten het financiële instrument van *heffingen* en het fysieke instrument van *vergunningen onder voorwaarden* (Bressers, 1983). Heffingen houden in dat het gebruik van produktieprocessen met negatieve externe milieu-effecten wordt belast (en daardoor ontmoedigd) door het opleggen van een soort belasting. De hantering van dergelijke produktieprocessen wordt daardoor niet ten principale verboden, maar financieel onaantrekkelijk gemaakt. Vergunningen onder voorwaarden houden in dat het gebruik van produktietechnieken met negatieve externe milieu-effecten fysiek wordt gereguleerd. De toepassing van dergelijke produktietechnieken wordt daardoor rechtstreeks aan banden gelegd. Ze zijn dan alleen toegestaan onder bepaalde, meer of minder strikte voorwaarden.

Een derde type van instrumenten dat hierboven reeds is vermeld, verboden met uitzonderingsbepalingen, ('nee, tenzij') wordt in Nederland slechts in extreme gevallen van milieuverontreiniging door externe produktie-effecten gehanteerd en laten wij hier verder buiten beschouwing. Het onderzoek naar heffingen als beleidsinstrument is vooral bevorderd door het onderzoek van Bressers (1983) naar het waterkwaliteitsbeleid in Nederland.

Het onderzoek naar de bruikbaarheid van vergunningen als instrument in het milieubeleid heeft vooral een impuls gekregen door de dissertatie van Van der Tak (1988) over met name het beleid van de Nederlandse overheid ten aanzien van de luchtverontreiniging.

Het Nederlandse milieubeleid is al met al een typisch voorbeeld van beperkend overheidsbeleid ten aanzien van het bedrijfsleven. Er bestaat brede overeenstemming over de doeleinden van dat beleid, te weten terugdringing van de milieuverontreiniging door middel van beperking van de negatieve externe milieu-effecten van het produktieproces. Verschil van mening bestaat er over de beleidsinstrumenten, het financiële instrumentarium van heffingen versus het fysieke instrumentarium van vergunningen onder voorwaarden. Op deze plaats blijven wij buiten dit meningsverschil. In de volgende paragraaf behandelen wij twee concrete onderdelen van het Nederlandse milieubeleid, de Wet inzake de luchtverontreiniging (WLV) en de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (WABM). Beide onderdelen zijn exponenten van een



beperkend overheidsbeleid waarin vooral gebruik wordt gemaakt van het fysieke instrument van vergunningen onder voorwaarden. De navolgende casusbeschrijving is hoofdzakelijk gebaseerd op het eerder genoemde onderzoek van Van der Tak (1988). De casusbeschrijving is als volgt opgebouwd. Wij beginnen met de constatering dat in Nederland (maar ook daarbuiten) sedert de jaren vijftig wetgeving als instrument van overheidsbeleid enorm is toegenomen. Dat geldt met name op milieuterrein. Daarbinnen wordt vooral gebruik gemaakt van het instrument vergunningen. De overheid koesterde bepaalde verwachtingen over de WLV en de WABM, waarvan vergunningenstelsels een belangrijk onderdeel vormen. Deze verwachtingen zijn de bedoelde positieve gevolgen van de wetgeving en zij worden getraceerd. De mate waarin deze verwachtingen ook zijn uitgekomen, wordt onderzocht. Er blijkt een aanzienlijk verschil te zijn tussen verwachtingen en uitkomsten van beide wetten in het milieubeleid. Daarvoor kunnen twee verklaringen worden gevonden. Die verklaringen vormen uiteindelijk de grondslag voor de aanbevelingen die Van der Tak doet om beide onderdelen van het milieubeleid te verbeteren.

#### 4 Casus: beleid ten aanzien van de luchtverontreiniging

##### 4.1 GROEI VAN DE WETGEVING

Het overheidsbeleid in Nederland zowel als daarbuiten wordt steeds intensiever vorm gegeven door middel van wetgeving (zie voor een internationaal-vergelijkend perspectief Rose, 1984 en Von Beyme, 1985). Van der Tak (1988, blz. 2-3) heeft voor Nederland de wetten geteld die bepaalde aspecten van economische bedrijvigheid (zoals de productie, de inkoop, de verkoop en de bedrijfsorganisatie) beogen te regelen. Van 1900 tot 1950 blijken 15 van dergelijke wetten te zijn aangenomen. In de periode 1950-1960 11, van 1960 tot 1970 17 en van 1970 tot 1980 nog eens 19. Dit betekent een verviervoudiging in een tijdsbestek van 30 jaar. De meeste van dergelijk wetten maken het mogelijk om algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) uit te vaardigen, die eveneens allerlei regels voor burgers en organisaties kunnen bevatten. In de periode 1970-1980 werden volgens berekeningen van Van der Tak op grond van de toen bestaande wetgeving 151 nadere regelingen ten aanzien van bedrijfsmatige activiteiten uitgevaardigd. Op basis van 62 van kracht zijnde wetten betekent dit een gemiddelde maatregel van bijna twee en een half per wet.

Ook het aantal wetten op het terrein van de milieuhygiëne is navenant toegenomen. Een overzicht daarvan wordt gepresenteerd in figuur 13.1 over de ontwikkeling van de miliewetten. Veel van deze wetten houden in dat bedrijven voor het ontplooiën van een bepaalde activiteit toestemming moeten hebben in de vorm van een vergunning van

overheidswege. Ondanks de dereguleringsoperatie, waarvan de bedoeling is om overheidsregels af te schaffen, verdwijnen er geen vergunningenstelsels maar komen er zelfs steeds meer bij.

**Figuur 13.1**

**Ontwikkeling milieuwetten met vergunningstelsel voor bedrijven**

Jaar	Naam van de wet
1952	Hinderwet
1965	Ontgrondingenwet
1968	Wet Gevaarlijke Stoffen
1969	Kernenergiewet
1969	Wet verontreiniging oppervlaktewateren
1972	Wet inzake de luchtverontreiniging
1974	Wet selectieve investeringsregeling
1975	Wet verontreiniging zeewater
1977	Wet chemische afvalstoffen
1977	Afvalstoffenwet
1980	Wet geluidhinder

Bron: Van der Tak, 1988, blz. 3

Op het gebied van het milieubeheer zijn onder het eerste kabinet-Lubbers regelingen tot stand gekomen die nieuwe regels en gedeeltelijk ook nieuwe vergunningen introduceren: de Wet bodembescherming, de Wet milieugevaarlijke stoffen en de zogeheten milieu-effectrapportage (MER). De vergunning is ook een belangrijk beleidsinstrument in de Wet inzake de luchtverontreiniging (WVL) en de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (WABM), die centraal staan in het onderzoek van Van der Tak en in onze casusbeschrijving.

#### 4.2 VERGUNNINGEN ALS INSTRUMENT IN HET MILIEUBELEID

Vergunningen vormen een belangrijk instrument om vorm te geven aan het beperkende overheidsbeleid. Vergunningen worden met name gebruikt als beleidsinstrument in het milieubeleid van de overheid. Van der Tak (1988, blz. 10) komt op basis van de literatuur (waarbij hij zich voor het begrip 'instrument' vooral op Ringeling, 1983 en voor het begrip 'vergunning' vooral op De Haan, Drupsteen en Fernhout, 1978 baseert) tot de volgende omschrijving van het instrument vergunning:

‘een wettelijke mogelijkheid voor een overheidsorgaan tot toestemming voor bepaalde activiteiten op een bepaalde plaats voor een bepaalde tijd, met daaraan gekoppeld bepaalde gedragsvoorschriften, gericht op een bepaalde rechtspersoon’.

Nu zegt deze definitie bepaald nog niet alles, maar wij kunnen wel wat preciezer zijn. De vergunning is niet alleen een beleidsinstrument, maar ook een document dat de vergunningaanvrager ontvangt. Dat document wordt een maatregel genoemd. Vergunning is dus zowel een instrument als een maatregel van de overheid. Aan de vergunning als (in dit geval) milieumaatregel kunnen vier aspecten worden onderscheiden.

1 Naast de beperkingen naar plaats, tijd en aard van de vergunde handelingen vormen de voorschriften de inhoud van het document vergunning.

2 Het tempo waarin de vergunning wordt verleend, is van groot belang voor de onderneming. Dat tempo geeft ook aan hoe lang het duurt voordat de vergunninghouder gebruik kan maken van de vergunning.

3 De handhaving van de vergunningsvoorschriften is belangrijk. Als het veronderstelde verband tussen gedragsvoorschriften en uiteindelijke emissies bij milieuvergunningen daadwerkelijk aanwezig is, dienen de voorschriften op hun naleving te worden gecontroleerd.

4 Ten slotte is de coördinatie van de vergunning en van de vergunningsprocedure van belang omdat juist bij milieuvergunningen verschillende wetten van toepassing zijn op een bedrijfsactiviteit. Naast deze vier inhoudelijke aspecten van de vergunning (inhoud, duur, handhaving en coördinatie) onderscheidt Van der Tak de volgende vier factoren die van invloed zijn op de totstandkoming van de vergunning (zogenoemde conditionerende aspecten): de bevoegdheden tot vergunningverlening, de organisatie daarvan, de procedure-eisen en de gehanteerde beslissingscriteria. Deze acht aspecten van de vergunningverlening staan centraal in het onderzoek van Van der Tak. Op het gebruik van vergunningen als instrument van milieubeleid wordt van veel kanten in toenemende mate kritiek geleverd. Deze kritiek wordt door verschillende groeperingen die op een of andere wijze bij het milieubeleid zijn betrokken, geformuleerd. Uit het korte overzicht dat Van der Tak (1988, blz. 17-20) van de kritiek van de maatschappelijke groepen op de vergunning wordt geleverd, trekt deze de conclusie dat bijna alle acht hiervoor onderscheiden aspecten aan de orde zijn. De werkgeversorganisaties vestigen de aandacht op de lange duur van de procedures en op het gebrek aan coördinatie tussen al deze procedures. De milieu-organisaties benadrukken in hun kritiek de inhoud van de vergunning en het maar al te vaak ontbreken van een adequate handhaving ervan. De lagere overheden (provincies en gemeenten) belichten vooral de procedure-eisen van de vergunning en ook de bevoegdheidsverdeling tussen rijksoverheid, provincie en gemeente. Kortom, er is voldoende aanleiding voor nader onderzoek

naar de bruikbaarheid van het instrument vergunningen in het beperkende milieubeleid van de overheid.

In bijna alle milieuwetten heeft de wetgever gekozen voor de vergunning als beleidsinstrument. De Hinderwet, die dateert van 1875 (!), is de oudste milieuhygiënische wet die een vergunning introduceert (Aalders, 1984). De meest recente wet is de Wet geluidhinder, waarvan het hoofdstuk waarin de vergunning wordt geregeld, in 1982 van kracht is geworden. Van der Tak koos in zijn onderzoek voor een wet waarmee al enige ervaring is opgedaan. Zijn keuze viel op de WLV, die op 20 september 1972 in werking is getreden. Daarnaast koos hij voor de WABM, die tien jaar later tot stand is gekomen en die op 1 september 1980 van kracht is geworden. Deze wet regelt de voornaamste procedurele eisen van de vergunningverlening op grond van de milieuhygiënische wetten. De WABM is een relatief nieuwe wet die, vanwege de verwachtingen die daardoor zijn gewekt, door Van der Tak mede in zijn onderzoek werden betrokken.

Zijn onderzoek had de volgende probleemstelling: 'Is er een verschil tussen de verwachtingen van de wetgever en de toepassing van de vergunning op grond van WLV en de WABM?' Uit deze probleemstelling werden de volgende drie onderzoeksvragen afgeleid.

1 'Welke verwachtingen bestaan bij Staten-Generaal en regering over de toepassing van het instrument vergunning in de WLV en de WABM?'

2 'Hoe wordt het instrument vergunning op grond van de WLV en de WABM in de praktijk toegepast?'

3 'Hoe kunnen de eventuele verschillen tussen de verwachtingen van de wetgever en de praktische toepassing van het instrument vergunning van de WLV en de WABM worden verklaard?'

Het onderzoek van Van der Tak richtte zich dus op de verwachtingen die in politiek en openbaar bestuur werden gekoesterd ten aanzien van deze specifieke milieuwetgeving, op de praktische toepassing van deze wetgeving, waarin vergunningen een belangrijk beleidsinstrument zijn, en op een verklaring voor een eventuele discrepantie tussen beide, de verwachtingen en de uitkomsten van de wetgeving.

### *Verwachtingen over de WLV en de WABM in het milieubeleid*

De analyse van de stukken rond de totstandkoming van de WLV, van de WABM en van de begrotingsstukken leidt tot de conclusie dat de wetgever zowel over de inhoudelijke aspecten als over de conditionerende aspecten van deze aspecten zeer specifieke verwachtingen koesterde (uitgebreide rapportage in Van der Tak, 1988, blz. 29-48). De inhoud van de vergunning op grond van de WLV zou gericht moeten zijn op het voorkómen en beperken van luchtverontreiniging door industriële bronnen (Van der Tak, 1988, blz. 167). De inhoud van de vergunningen wordt tot uitdrukking gebracht in de voorschriften die de overheid eraan verbindt. De bedoeling van de wetgever was dat dit

doelvoorschriften en géén procesvoorschriften zouden zijn omdat daardoor de eigen verantwoordelijkheid en de zelfwerkzaamheid van de industrie zouden worden gestimuleerd. In doelvoorschriften wordt voorgeschreven aan welke doeleinden de bedrijven moeten voldoen (bijvoorbeeld emissieplafonds), waarbij het aan de bedrijven zelf wordt overgelaten met welke middelen deze doeleinden worden bereikt (bijvoorbeeld rookgaszuivering). De verwachting was bovendien dat de vergunningplichtige inrichtingen ook daadwerkelijk een toereikende vergunning zou worden verleend, dat wil zeggen: een vergunning waarmee de betrokken onderneming uit de voeten kon en waarbovenop geen andere overheidsmaatregelen zouden worden uitgevaardigd. De vergunning zou zowel een noodzakelijke als een voldoende voorwaarde voor de onderneming moeten zijn.

Volgens de wetgever zou de duur van de vergunningverlening onder de WLV beperkt moeten zijn tot maximaal 12 maanden. Door de invoering van de WABM werd verwacht dat deze termijn tot maximaal 7 maanden zou worden teruggebracht. De mogelijkheid bestond om deze termijn te verlengen in zeer gecompliceerde gevallen. De wetgever was ook van mening dat de handhaving van de vergunningsvoorschriften, dat wil zeggen het toezicht op de naleving ervan en het zo nodig optreden met sancties, eenvoudig moest zijn. Overtreding zou immers vrijwel automatisch dienen te leiden tot ingrijpen van de overheid en tot uitvaardiging van sancties.

Volgens de verwachtingen van de wetgever zou de coördinatie van de verschillende vergunningsvoorschriften bij de totstandkoming van de WLV aan het einde van de jaren zestig plaats hebben door overleg tussen de ambtenaren van de waterbeheerders en de provincies, met steun van de Arbeidsinspectie en de Rijksinspectie voor de Milieuhygiëne (RIMH). Aan het einde van de jaren zeventig werd aan de provincie een centrale rol toebedeeld. Mede op grond van klachten en voorstellen van het bedrijfsleven is in de WABM een coördinatieregeling opgenomen waarbij het provinciaal bestuur de afstemming van procedures en voorschriften zou bevorderen. Door de Tweede Kamer werd hierbij aangetekend dat de provincie te weinig bevoegdheden heeft gekregen om slagvaardig te kunnen optreden. De wetgever verwachtte dat van de regeling een ruim gebruik zou worden gemaakt.

Van der Tak (1988, blz. 168) vat de verwachtingen van de wetgever over de conditionerende aspecten van de vergunning als volgt samen. Wat betreft de verdeling van bevoegdheden neemt de provincie de inrichtingen die vanuit het oogpunt van luchtverontreiniging het belangrijkste zijn, onder haar hoede. De gemeenten behandelen de minder belangrijke hinderwetgevallen. Onder de WLV krijgen de gemeente en de RIMH wel een adviseursrol. De organisatie van de uitvoering van de WLV bij de provincies kan volgens de wetgever beperkt blijven. De noodzakelijke technische advisering zou de milieu-inspectie van de rijksoverheid op zich kunnen nemen.

Met betrekking tot de procedure-eisen regelde de wetgever in een AMvB op grond van de WLV dat de aanvraag tot een vergunning ruim bekend zou worden gemaakt en dat alle belanghebbenden bezwaar zouden kunnen aantekenen, hetzij mondeling hetzij schriftelijk. Van der Lek, Tweede-Kamerlid voor de PSP, was de enige die dit in de wet zelf wilde regelen. Hij was van oordeel dat de inspraak zou zijn gediend met de mogelijkheid om ook tegen de ontwerpbesikking bezwaar in te dienen. Aan het eind van de jaren zeventig is de totstandkoming van vergunningen in alle milieuwetten uniform geregeld in de WABM. Daarin wordt alsnog geregeld dat alle belanghebbenden niet alleen tegen de vergunningaanvraag maar ook tegen de ontwerpbesikking bezwaar kunnen indienen. De verwachting was dat een gelijktijdige behandeling van aanvraag en ontwerpbesikking de inspraakbelangen zou schaden en dat het vooroverleg meer nadruk zou krijgen.

Ten aanzien van de beslissingscriteria heeft de wetgever verwacht dat het beginsel van de 'best practice means' de belangrijkste rol zou vervullen. In feite heeft de overheid hier dus bij gebrek aan beter, namelijk kwantitatieve maximale uitstootnormen waarbinnen de feitelijke uitstoot van kwalijke afvalprodukten zou dienen te blijven, gekozen voor procesnormen in de zin van: 'gebruik de beste (= schoonste) produktietechnieken die op dit moment ter beschikking zijn'. De vraag is dan wie dat uitmaakt en welke beoordelingsnormen daarvoor worden gehanteerd. Bovendien worden ondernemingen bij toepassing in extremis van de norm 'the best practible means' geconfronteerd met de noodzaak van voortdurende aanpassing van de produktietechnieken, afhankelijk van de technologische ontwikkeling en ongeacht de technische en economische levensduur. Maar de overheid kon moeilijk anders. Kwantitatieve normen waren op het moment dat de WLV tot stand kwam immers nog niet ontwikkeld.

#### 4.3 REALISATIE VAN DE VERWACHTINGEN IN DE WLV EN DE WABM

Van der Tak heeft onderzoek gedaan naar de mate waarin deze verwachtingen over de WLV en de WABM in het milieubeleid zijn gerealiseerd. Wij vatten zijn bevindingen hieronder kort samen (Van der Tak, 1988, blz. 168-171). De verwachting dat de vergunning ertoe zou leiden dat de verontreinigingen door industriële bronnen voorkómen dan wel beperkt zouden worden, is slechts gedeeltelijk uitgekomen. Hoewel de emissies van veel schadelijke stoffen tussen 1970 en 1980 zijn verminderd, kan deze vermindering slechts voor een deel worden toegeschreven aan de vergunning. De omschakeling op aardgas en de economische teruggang hebben waarschijnlijk een grotere bijdrage geleverd. Op regionaal niveau zijn wel effecten gemeten: in Noord-Holland zijn de emissies van zwaveldioxyde minder dan zij vermoedelijk (op basis van extrapolatie) geweest zouden zijn zonder

vergunningenbeleid. In het Rijnmondgebied kan hetzelfde worden geconstateerd over de uitstoot van koolwaterstoffen. Bovendien lijken in het Rijnmondgebied enkele bedrijven tot emissiereductie te zijn gekomen tijdens de voorbereiding van de vergunningaanvraag. De wetgever verwacht ook dat, wanneer een vergunning voor een inrichting wordt vereist, deze toereikend is. Aan het einde van de jaren zeventig heeft driekwart van de WLV-plichtige inrichtingen een vergunning en tweederde een toereikende vergunning. De uitvoering van de wet scoort op dit punt dus geen 100 procent. Wel hebben de bevoegde overheden zoveel mogelijk doelvoorschriften opgelegd. Bij de totstandkoming van de WLV is de verwachting dat de vergunningen binnen maximaal een jaar kunnen worden verleend. Deze verwachting is zeker niet uitgekomen. De duur van de vergunningsprocedure blijkt in de praktijk nog langer uit te vallen door het vooroverleg dat in veel WLV-gevallen aan de indiening van een vergunningaanvraag voorafgaat, een vooroverleg dat door sommigen als nuttig, en door anderen als een zwart circuit beschouwd wordt. De veelvuldige overschrijding van de officiële termijnen heeft mede aanleiding gegeven tot invoering van de WABM waarin de maximale termijn op zeven maanden wordt gesteld. Deze termijn is met betrekking tot de officiële WLV-vergunningen wel gehaald. Door het vooroverleg kan het totale proces van vergunningverlening echter wel langer duren.

De verwachting dat overtreding van vergunningsvoorschriften vrijwel automatisch zou leiden tot het opleggen van sancties, is in het geheel niet bewaarheid. In de periode van onderzoek worden de vergunningen nauwelijks gecontroleerd. Strafrechtelijke vervolging van overtreders komt zeer sporadisch voor en er worden weinig measures gestoken in het toezicht op vergunninghouders en in de controle op naleving van vergunningsvoorschriften.

Bij de totstandkoming van de WLV leeft over coördinatie van de vergunningsvoorschriften de verwachting dat informeel overleg problemen zou voorkomen. Dat is niet uitgekomen. Er hebben zich wel degelijk problemen voorgedaan met de afstemming van vergunningen tussen overheden die zijn belast met het compartiment lucht en die welke zijn belast met het compartiment water. Daarvan lijken overigens meer de overheden zelf dan de ondernemingen hinder te hebben ondervonden. Dit is een zeer relevant punt. De verschillende deeloverheden liggen in Nederland nogal eens met elkaar overhoop en dat schaadt de effectiviteit van het beleid. In dit concrete geval profiteren de ondernemingen daarvan. Onze indruk is dat dit in het algemeen een zwak punt van inperkende regulering is. Mede op grond van de voorspelbare coördinatieproblemen is in de WABM een coördinatieregeling opgenomen. Daarvan werd een ruim gebruik verwacht maar in de praktijk is hiervan niets gebleken: slechts 20 gevallen per jaar treden op in plaats van de verwachte 800.

De bevoegdhedenverdeling heeft gewerkt volgens de verwachtingen van de wetgever. Over het algemeen heeft de provincie de belangrijkste inrichtingen onder haar hoede. Met uitzondering van enkele gevallen is de bemoeienis van de rijksoverheid met het provinciale beleid gering geweest. Er zijn weinig richtlijnen uitgevaardigd en de minister van milieuhygiëne heeft geen enkele keer een aanwijzing gegeven aan het provinciale bestuur. De regionale milieu-inspecteur heeft zich voornamelijk beperkt tot het geven van adviezen bij vergunning-aanvragen uit hoofde van de WLV. Het aantal malen dat hij in beroep gaat tegen een beschikking van het provinciaal bestuur, is gering in verhouding tot het totaal aantal ingestelde beroepen.

De provinciale organisatie die voor de uitvoering van de WLV was benodigd, zou beperkt blijven. Deze verwachting is niet uitgekomen. Begin 1980 zijn volgens berekeningen van Twijnstra en Gudde ongeveer 190 mensjaren gemoeid met WLV-taken bij de provincies. Deze groei blijkt mede mogelijk gemaakt te zijn door de rijksbijdragen aan de provinciale milieuapparaten. De taak van technisch adviseur van de provincie is door de milieu-inspectie niet vervuld. De regionale inspecteur treedt weliswaar op als adviseur van het bevoegd gezag maar de vergunningverlenende provincie blijkt zeker niet in alle gevallen het inspecteursadvies op te volgen. Mede daardoor treedt de inspectie in veel gevallen zelfs op als een soort actiegroep. De inspectie stelt als zelfstandige partij in het proces van vergunningverlening menigmaal hogere eisen dan het bevoegd gezag, en zeker de aanvrager zelf, wenselijk achten. De kritiek van de ondernemingen richt zich dan ook vaak op de, volgens het bedrijfsleven, irreële eisen van de milieu-inspecteur. Deze kritiek wordt nog versterkt door het 'selectieve' adviesbeleid van de inspecteurs, namelijk dat zij vooral optreden in die gevallen waarin door particulieren bezwaren zijn ingediend. De rol van de inspecteur is dus minder die van technische adviesdienst van het bevoegd gezag geworden, dan een van het zuivere milieuhygiënische geweten van dat bevoegd gezag. De RIMH is in deze rol meer te vergelijken met die van een actiegroep die de nadruk legt op het milieubelang en op de handhaving van de milieuwetgeving, terwijl het provinciaal en gemeentelijk bestuur sterker geneigd zijn ook andere belangen, waarin het economische belang natuurlijk een prominente plaats inneemt, mee te wegen.

Bij de totstandkoming van de WLV is voorzien in een ruime bekendmaking van de vergunningaanvraag en in een ruimhartige regeling van de bevoegdheid bezwaren in te dienen. Van de mogelijkheid om bezwaren in te dienen is in de jaren zeventig zowel door individuen als door milieu-organisaties als door andere organisaties, bijvoorbeeld omliggende gemeenten, veel gebruik gemaakt. De hausse in bezwaren die bij de totstandkoming van de WABM werd verwacht, is echter niet uitgekomen. Eerder lijkt van een doorzettende daling sprake te zijn.



Ten slotte verwacht de wetgever dat het belangrijkste beslissings-criterium bij de vergunningverlening het principe van de *best practible means* zou zijn. Dit is inderdaad het geval geweest. Concrete getals-normen hebben een minder belangrijke rol gespeeld. In de periode van onderzoek is de ontwikkeling van dergelijke normen wel ter hand genomen, maar zijn zij nog niet in wetgeving vastgelegd.

#### 4.4 TWEE VERKLARINGEN VOOR DE DISCREPANTIE TUSSEN VERWACHTINGEN EN UITKOMSTEN

De analyse van Van der Tak, die wij hierboven verkort hebben weergegeven, liet zien dat lang niet alle verwachtingen van het beperkende milieubeleid zoals neergelegd in de WVL en de WABM, uitkwamen. Ook beperken blijkt geen eenduidig en mechanisch toepasbaar instrument te zijn. Het is van belang te weten waarom de verwachtingen niet uitkwamen, omdat die wetenschap ons inzicht geeft in de regulatieve waarde van beperkend overheidsbeleid ten aanzien van, in dit geval, milieuvervuilende ondernemingen en de door hen gehanteerde productieprocessen.

De toepassing van de vergunning wordt volgens Van der Tak (1988, blz. 179 e.v.) door twee benaderingen verklaard: de *programmabenadering* en de *interactiebenadering* (Van der Tak 1988, blz. 81-108). Vanuit de programmabenadering beschouwd is de uitvoering voornamelijk een controleprobleem. De centrale beleidsvoerder heeft onduidelijke en vage doelstellingen geformuleerd. Hij heeft onvoldoende middelen ter beschikking gesteld. Er zijn te veel deelnemers tot het uitvoeringsproces toegelaten, er is te weinig informatie over het beleidsprobleem en over de oplossingen daarvoor en tot slot is er te weinig steun voor de uitvoering. Bij de vaagheid van de doelstellingen van de WLV is bovendien sprake van een tegenstrijdigheid: niet alleen moet de vergunning op de een of andere wijze bijdragen aan het beperken of voorkómen van luchtverontreiniging, ook moet die vergunning op een bepaalde wijze binnen een bepaalde tijd tot stand komen. Er blijkt, met andere woorden, een spanning te bestaan tussen de procedurele eisen aan de vergunningverlening en de inhoudelijke aspecten daarvan. De uitvoeringsorganisatie lost deze spanning op door voorrang te geven aan de inhoud ten koste van de termijn waarbinnen de vergunning wordt verleend.

Vanuit de interactiebenadering gezien draait het om de interactie tussen verschillende actoren. De centrale beleidsvoerder is er daarvan slechts één. Lagere overheid, bedrijf en milieugroepen hebben hun eigen belangen, informatie en machtsmiddelen, die zij inzetten in de totstandkoming van de vergunning. Daarin spelen elementen een rol als het kader waarin deze interacties plaatshebben, de inzet van de onderhandelingen voorzover deze worden gevoerd en de geschiedenis en toekomst van de interacties. Deze benadering biedt een goede

verklaring waarom een bepaalde vergunning toch tot stand komt: vergunningverlening is immers een iteratief onderhandelingsproces waarin onderhandelingsbekwaamheden en leervermogen van de betrokkenen centraal staan.

Het is juist deze interactiebenadering die ontbreekt bij de verwachtingen van de wetgever. De wetgever heeft weinig oog voor de complexe interactieprocessen die in de praktijk van de vergunningverlening een doorslaggevende rol spelen. Dit verklaart volgens Van der Tak waarom er een verschil bestaat tussen verwachtingen en uitkomsten: de verwachtingen zijn gebaseerd op een geloof in de controleerbaarheid en neutraliteit van de uitvoering, de werking en toepassing van een beleidsinstrument. Als er maar doelstellingen en criteria zijn geformuleerd en als er maar menskracht wordt ingezet, dan zal de uitvoering (*implementatie* in bestuurskundig jargon) zich wel vanzelf voltrekken. Een mooi voorbeeld is het naïeve geloof in de handhaving van vergunningsvoorschriften zoals spreekt uit de zogeheten Instrumentennota. Van der Tak wijst erop dat een vergunning geen eenzijdig instrument is, zoals sommige juristen beweren, maar een tweezijdig instrument waarbij wederzijdse verplichtingen tot stand komen. Een vergunning draagt minder het karakter van een beschikking, dat wil zeggen van een *eenzijdige* wilsovereenkomst. De vergunningaanvrager heeft eigen doeleinden en belangrijke middelen, die wel degelijk een rol spelen bij de inhoud, de duur, de handhaving en de coördinatie van vergunningen op grond van milieuhygiënische wetgeving. Hetzelfde geldt voor de provinciale en gemeentelijke overheid. Met andere woorden: vergunningverlening is niet een louter technisch, bestuurlijk-instrumenteel uitvoeringsproces in het beperkende overheidsbeleid ten aanzien van milieuverontreiniging, maar draagt het karakter van een politiek proces van continue onderhandelingen en coalitievorming. De oorzaak van de geringe aandacht van de wetgever voor het belang van de interactiebenadering voor het proces van vergunningverlening wordt door Van der Tak gezocht in de sterke scheiding die is gegroeid tussen de beleidsvorming en de beleidsuitvoering, en in het feit dat in het beleidsvormingsproces te weinig rekening kan worden gehouden met de uitvoeringspraktijk. Deze twee omstandigheden kenmerken niet alleen in toenemende mate het overheidsbeleid in het algemeen, maar in het bijzonder het overheidsbeleid ten aanzien van de milieuverontreiniging.

Onze conclusie luidt dat de programmabenadering heeft gefunctioneerd als basis voor de verwachtingen van de centrale beleidsvoerders. Er is een programma en dat wordt zonder meer, bijna mechanisch en vanzelfsprekend uitgevoerd. Wanneer de programmabenadering wordt gecontrasteerd met de interactiebenadering, wordt het begrijpelijk waarom de verwachtingen maar ten dele uitkwamen. De interactiebenadering geeft immers de realiteit van beleidsuitvoering als een politiek proces veel beter weer terwijl in de programmabenadering het

implementatievraagstuk niet wordt onderkend. Het lijkt erop dat de beleidsmakers (de wetgever) de programmabenedering hanteerden en de uitvoerders de interactiebenedering. Als dat zo is, wordt het ook aannemelijk dat de discrepantie tussen verwachtingen en resultaat veroorzaakt wordt door twee min of meer onverenigbare opvattingen. Maar ook vanuit de programmabenedering zelf kan worden verklaard waarom de verwachtingen niet uitkwamen. Wij hebben immers gezien dat het programma zelf niet honderd procent in orde was: onduidelijke doelstellingen, te weinig en inadequate middelen, ontoereikende informatie over het beleidsprobleem, onvoldoende steun voor de gekozen oplossingen, enzovoorts. Er zijn dus twee verklaringen voor de afstand tussen verwachtingen en resultaten: er mankeerde van alles aan de door de centrale beleidsvoerders gehanteerde programmabenedering en de beleidsuitvoerders hanteerden een andere benadering (de interactiebenedering) dan de centrale beleidsvoerders. De tweede verklaring houdt feitelijk in dat zelfs een volmaakte programma-benedering het beleidsprobleem niet oplost omdat op het niveau van de beleidsuitvoering een andere benadering van het beleidsprobleem wordt gehanteerd dan op het niveau van de beleidsbepaling. De voor de hand liggende vraag is of beide benaderingen op elkaar kunnen worden afgestemd of op een of andere wijze kunnen worden geïntegreerd, komt bij Van der Tak niet nadrukkelijk aan de orde. Hij wekt wel de indruk dat beide benaderingen elkaar uitsluiten maar doet ook geen poging tot integratie ervan. Voor het probleem dat beide modellen elk vier verschillende factoren opleveren ter verklaring van de inhoudelijke aspecten van de vergunning (Van der Tak, 1988, blz. 109-113) geeft hij geen oplossing. Wel besluit hij zijn studie met een uitgebreide lijst van aanbevelingen (blz. 191-201). In het kader van onze casusbeschrijving gaan wij daarop slechts globaal in. Hij stelt voor om de uitvoering bij stellen, zodat de uitkomsten meer aansluiten op de verwachtingen. Daarnaast moet de koppeling tussen voorbereiding en uitvoering van beleid, zoals ook door Korsten is bepleit, worden versterkt. Ten slotte dienen ook andere instrumenten dan vergunningverlening te worden beproefd. Van der Tak is van mening dat met zijn gedetailleerde lijst van aanbevelingen de kloof tussen de verwachtingen van de wetgever en de praktijk van vergunningverlening in het milieubeleid kleiner gemaakt kan worden. Zijn pleidooi komt er samengevat op neer dat ambtenaren en politici zich bij de beleidsvoering systematisch en voortdurend rekenschap geven van de interacties die tussen de diverse betrokken actoren plaatshebben in de uitvoering van wetgeving en beleid.

## 5 Conclusie

Welke meer algemene conclusies kunnen uit deze casusbeschrijving van twee onderdelen van het milieubeleid nu worden getrokken voor een

beperkend overheidsbeleid waarin ondernemingen centraal staan? Van der Tak heeft op een overtuigende wijze aangetoond dat beperkend overheidsbeleid met twee benaderingen kan worden gevoerd, maar ook geanalyseerd: de programmabepijndering en de interactiebepijndering. In de uitvoering van het overheidsbeleid op het terrein van het milieu-beheer, waarin het beleidsinstrument vergunningverlening onder voorwaarden een belangrijke rol speelt, gaat veel mis. Dat komt omdat in de beleidsprogrammering te zeer wordt uitgegaan van de programmabepijndering op basis van een ongefundeerd geloof in de economische rationaliteit ervan.

De effectiviteit van beperkend overheidsbeleid wordt echter ook (of misschien zelfs wel voornamelijk) bepaald door de politieke rationaliteit die daaraan ten grondslag ligt. Bij beperkend overheidsbeleid zijn vele politieke en maatschappelijke actoren betrokken. Die betrouwendheid maakt dat de beleidsuitvoering vooral gekenmerkt wordt door interactieprocessen die plaatshebben tussen die actoren. De beleidsuitvoering draagt niet een technisch-instrumenteel karakter maar is in wezen een politiek proces van iteratieve onderhandelingen en coalitievorming. Dit politieke proces kan veel beter worden geanalyseerd met behulp van de interactiebepijndering.

Toepassing van deze interactiebepijndering is ook gewenst in het traject van beleidsvorming door de wetgever, te weten het parlement en de regering. Bij de beleidsvorming dient rekening te worden gehouden met het gecompliceerde en in beginsel politieke karakter van de beleidsuitvoering. Wanneer bij de programmering van beperkend overheidsbeleid van het begin af aan rekening wordt gehouden met deze kenmerken, kan de doelmatigheid en de effectiviteit van zulk beleid worden verbeterd. Er is geen reden om aan te nemen, dat deze conclusies alleen gelden voor het beperkende overheidsbeleid op het terrein van het milieubeheer. Het is waarschijnlijk dat zij gelden op alle beleidsterreinen waarop de overheid ten aanzien van ondernemingen een beperkend beleid wenst te voeren.

Hantering van de interactiebepijndering is adequater, maar wij moeten ons dan wel afvragen wat voor gevolgen dat heeft voor ondernemingen. Op het eerste gezicht kunnen wij er twee noemen. Ten eerste heerst er dan meer onduidelijkheid over de precieze normen die door de overheid zullen worden gehanteerd. De vraag is of de soep uiteindelijk zo heet wordt gegeten als hij wordt opgediend. Misschien is dat zo, maar misschien ook niet. In elk geval is dat moeilijk voorspelbaar. Het stellen van strenge uitgangspunten als beginpunt van interacties met een onderhandelingskarakter heeft voor de overheid tot voordeel dat hoog kan worden ingezet, maar het nadeel van een hoge inzet is dat daardoor veel onrust en ook weerstanden worden geschapen.

Ten tweede kosten dit soort interactieprocessen veel tijd. De vraag is of ondernemingen daar niet te veel last van hebben. In een tijd van snel veranderende marktomstandigheden, waarin niet zozeer een passief

reagerend maar veeleer een actief agerend ondernemerschap cruciaal is voor het voortbestaan van de onderneming, is dat waarschijnlijk al snel het geval. En wat gebeurt er wanneer ondernemingen geen of geen toereikende vergunning krijgen? Hun economische activiteiten worden daardoor gehinderd, maar hoe gaan zij daarmee om: staken zij dan maar zulke activiteiten en gaan zij op zoek naar andere activiteiten, proberen zij op een inventieve en creatieve manier zodanige veranderingen aan te brengen in hun economische activiteiten dat deze alsnog voor vergunningverlening in aanmerking komen? Een volgende vraag is of ondernemingen voldoende begrijpen dat vergunningverlening een interactief en iteratief proces is, waarop zij actief in kunnen spelen en waarmee zij in hun strategische beslissingen rekening kunnen houden? Of begrijpen zij te weinig van dergelijke politieke processen en komen zij tot de conclusie dat op de overheid geen staat te maken is? Dat laatste roepen zij veelal en dan zijn zij boos.

Het lijkt er toch wel danig op dat het onderlinge begrip, en dus ook de onderlinge samenwerking, tussen overheden en ondernemingen aanzienlijk kan verbeteren als beide partijen de interactieve kant van de zaak onder ogen durven zien. De ernst van het milieuvraagstuk wordt in toenemende mate door politiek en samenleving beseft. Verdere intensivering van het milieubeleid van de overheid staat voor de deur, bijvoorbeeld via het zogeheten Nationaal Milieubeleidsplan (*Zorgen voor morgen*) van 1988 en het Nationaal Milieubeleidsplan Plus van 1990. In een gemengde economische orde staat of valt het succes van dergelijke plannen met de medewerking van het bedrijfsleven en met de samenwerking tussen overheden en ondernemingen. De ondernemingen hebben ook alle belang bij zo'n medewerking en samenwerking. Vanuit een welbegrepen eigenbelang kunnen deze medewerking en samenwerking van ondernemingen in het milieubeleid gestalte krijgen.